

# MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

*Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*

Nº 63  
Outubro – 2005

## S U M Á R I O

### 2 | *A Santa Sé e a Conferência de Helsinque*

Virgílio Arraes

### 3 | *A presença militar norte-americana no Paraguai: perigo ou paranóia?*

João Fábio Bertonha

### 6 | *A Comunidade Sul-Americana de Nações no contexto da política externa do Brasil*

Carlos Ribeiro Santana

### 9 | *Mercosul para principiantes: custos e benefícios*

Paulo Roberto de Almeida

### 11 | *Inteligência Financeira no Brasil: o curioso papel da soft law*

Felipe Kern Moreira

### 13 | *O dragão em sua jaula*

Matias Spektor

## A Santa Sé e a Conferência de Helsinque

Virgílio Arraes\*

Em julho de 1975, durante a negociação da Ata Final da Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), os 35 países comparecentes – dentre os quais o Canadá – haviam-na dividido em três partes principais: segurança, aspecto considerado pela diplomacia norte-americana como o mais relevante para os soviéticos por relacionar-se com a questão fronteiriça; economia e tecnologia; e direitos humanos, a mais importante para os Estados Unidos, ao trabalhar com a perspectiva de uma possível, ainda que distante, conversão do ‘centralismo marxista-leninista’ para o ‘individualismo democrático’, e Santa Sé, ao significar a continuidade de sua diplomacia de distensionamento religioso, a *Ostpolitik*. Após a assinatura em 1º de agosto, a abrangência territorial de seus participantes iria de Vancouver até Vladivostoke – atualmente, 55 países, após a dissolução soviética e iugoslava, compõem a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), inclusive a Albânia.

Conquanto o texto não tivesse força de lei interna, ele havia, na prática, sido o estabelecimento de um tratado de paz, por causa do reconhecimento tácito das fronteiras fixadas politicamente em Yalta, cuja modificação eventual tão-somente poderia ocorrer por meio de negociações com base no direito internacional, a despeito da advertência do Presidente Gerald Ford de que Helsinque não seria o selo da aprovação da divisão territorial da Europa, declaração ratificada pela então República Federal da Alemanha, ciosa do princípio da autodeterminação, enquanto a sua contraparte, a República Democrática da Alemanha, havia-se satisfeito com o preceito da inviolabilidade. Para o Vaticano, os limites territoriais já haviam sido instituídos *de facto*, de maneira que a prioridade não seria econômica, nem militar, mas espiritual.

O acordo havia sido o reconhecimento das esferas de influência bipolar. Na visão da Santa Sé, o reconhecimento lindeiro limitaria a aplicação da Doutrina Brezhnev/Brejnev, instituída como a limitação da soberania dos países socialistas pela União Soviética, especialmente os do Leste europeu, em decorrência da proteção militar e ideológica

permanente. A análise estaria correta, tendo em vista que não haveria mais intervenções soviéticas. Além do mais, integrar-se-ia, de modo definitivo, a temática dos direitos humanos à pauta da política internacional.

Durante os debates, a diplomacia vaticana havia-se empenhado para que houvesse menção explícita na questão religiosa ao direito do exercício de culto, tanto individual bem como coletivo. Isto seria um procedimento significativo para a afirmação de relacionamento bilateral entre a Santa Sé e os países do Leste europeu, de talhe católico, em corroboração à execução da *Ostpolitik*. Desta forma, o processo de distensionamento avançava gradualmente, com a percepção de que momentos de grande tensão, como os da gestão de Pio XII, não mais ocorreriam. Duas consequências seriam a nomeação de bispos sem interferências aparentes no processo de escolha e a retirada progressiva dos ‘vigilantes de consciência’ – funcionários públicos com a função de censor – das dioceses, seminários, conventos etc.

Por outro lado, organizações não governamentais queixar-se-iam de que itens vinculados ao direito de ir e vir, o que incluiria a imigração, ao de amplo acesso à informação, e mesmo ao de religião seriam, muitas vezes, desrespeitados pelos países signatários do Leste, algo que não seria modificado quando da realização de encontros posteriores como Belgrado (1977) e Madri (1980-83) – a dificuldade não havia sido apenas lá. Recorde-se, por exemplo, o tratamento infligido à minoria católica da Irlanda do Norte. Ainda assim, após Helsinque, firmava-se a base para a extensão do tema de direitos humanos além da Europa, por meio da promoção das conferências mundiais da Organização das Nações Unidas, efetivadas após o fim da Guerra Fria.

Não obstante o enfraquecimento temporário, provocado pelo malogro militar no Vietnã e colapso dos pilares do sistema monetário de Bretton Woods, os Estados Unidos haviam conseguido empunhar uma bandeira transfronteiriça, a de direitos humanos; por seu turno, a União Soviética, apesar da tradicional postura universal do trabalhismo, havia segurado uma estatocêntrica, ao posicionar-se pela fixação lindeira na região.

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (iREL-UnB).

## **A presença militar norte-americana no Paraguai: perigo ou paranóia?**

**João Fábio Bertonha\***

O noticiário das últimas semanas tem dado um certo destaque ao tema da possível instalação de uma ou mais bases militares dos Estados Unidos no Paraguai. O teor das reportagens e análises oscila normalmente entre uma perspectiva mais alarmista, como se o Pentágono estivesse preparando a invasão do Brasil, e uma menos sensível, que apresenta os receios frente a essas possíveis bases como cem por cento infundados, reflexos da paranóia ou até esquizofrenia dos brasileiros, especialmente dos militares.

Ambas as perspectivas são, dentro do seu extremismo, pouco realistas. Os Estados Unidos não estão preparando uma invasão do território brasileiro a partir do Paraguai. Afinal, nós somos amigos e aliados dos norte-americanos há longa data e parte integrante e conformada do sistema mundial centrado em Washington. É verdade que temos pretensões de maior autonomia e riquezas potencialmente desejáveis na Amazônia. Mas, por agora, toda e qualquer riqueza pode ser canalizada para o centro do sistema por métodos mais discretos (via exportação em troca de dólares que depois voltam a sua fonte via juros, dividendos, por exemplo) e o Brasil nem de longe ameaça a hegemonia norte-americana no continente.

Assim, apesar da existência possível e provável de planos de contingência, nenhum projeto concreto de ação militar está no horizonte. E, caso exista, não teria por base central o Paraguai, já que alternativas outras, como a intervenção a partir do oceano, seriam mais lógicas militarmente.

Ao mesmo tempo, uma presença militar norte-americana no Paraguai ou em outros dos nossos vizinhos não é algo completamente inócuo a nossos interesses e a nossa segurança e/ou simples paranóia. Se o Brasil tem como objetivo a liderança do continente sul-americano (já aceitando como dado que o México e a América Central estão definitivamente no espaço exclusivo dos Estados Unidos), qualquer reforço do poder hegemônico de Washington aqui seria um freio a este projeto, o que dificilmente seria

negligenciável. Uma base militar no Paraguai seria, assim, algo preocupante.

Se quisermos saber na direção de qual dessas duas vertentes analíticas devemos nos dirigir para nos aproximar da realidade, talvez a prioridade seja saber o que exatamente o Pentágono pretende no Paraguai. Uma rápida análise da atual doutrina militar norte-americana (ver "O Novo Tabuleiro" em *Carta Capital*, 20/4/2005, do qual retiro parte das informações a seguir) indica facilmente as possibilidades.

Em setembro de 2002, no documento *Reconstruindo as defesas da América*, tornou-se clara a preocupação do Pentágono com os "Estados instáveis", os quais, justamente por sua instabilidade, poderiam se tornar focos de problemas sociais e políticos (emigração, terrorismo, etc) capazes de afetar os interesses norte-americanos. Estes, portanto, devem ser monitorados e, no limite, são candidatos a intervenção militar para serem "colocados no caminho correto".

É questionável se essa doutrina poderia ser colocada realmente em prática, especialmente depois da experiência do Iraque, mas é possível e provável que ela esteja sendo aplicada ao menos na teoria e no campo dos preparativos.

Segundo essa teoria, o poder militar dos Estados Unidos seria perfeitamente adequado para conter os seus rivais imediatos e potenciais, como o Irã, a Coreia do Norte e a China. Mas ele precisaria ser reordenado para conseguir lidar tanto com insurgentes de baixa tecnologia, como os terroristas, como para intervir rápida e decisivamente em países periféricos que ameaçassem o sistema mundial norte-americano. Rivais perigosos pela força e pela fraqueza deveriam ser, portanto, anulados.

Assim, continuariam a existir mísseis nucleares, grupos de batalha de porta-aviões, divisões blindadas e esquadrões de caças para manter os Estados rivais nos seus lugares, mas também deveria ser criada toda uma força leve e rápida capaz de se deslocar pelo

\* Professor da Universidade Estadual de Maringá – UEM (fabiobertonha@hotmail.com).

mundo para conter o terror e ameaças de menor intensidade.

A nova geometria das bases militares do Pentágono pelo mundo indica isto. Soldados e bases estão sendo removidos da Europa Ocidental, Japão e Coreia do Sul. Estas eram bases da época da Guerra Fria, com massas de tropas e armas para dissuadir agressões e, em caso de necessidade, repeli-las. Com o fim da União Soviética, esse risco se foi e essas bases se tornaram desnecessárias. Avalia-se que as tropas remanescentes serão mais do que suficientes para a tarefa de vigiar os russos, chineses e norte-coreanos e sua retirada não apenas agradará os países que as hospedavam, como liberará soldados e equipamentos para as novas missões previstas na doutrina.

A maior parte das tropas, contudo, não será mais mantida permanentemente no exterior. O grosso das unidades ficará no próprio território americano, prontas a se dirigirem para as áreas onde se fizerem necessárias. Para facilitar o seu deslocamento, o Pentágono planeja dois novos tipos de bases: a “posição operacional avançada” e a “posição cooperativa de segurança”.

No primeiro tipo, haveria facilidades logísticas (um porto ou uma pista de pouso), um arsenal e uma equipe de militares, mas não unidades de combate. No segundo, também haveria facilidades para as tropas dos Estados Unidos, mas mantidas tanto por empreiteiros privados como por pessoal local. Seriam trampolins, prontos a serem usados para garantir os interesses estratégicos dos Estados Unidos nas imediações, quando e como for necessário. Bases desses dois tipos estão sendo instaladas na Europa Oriental, Oriente Médio, África e Ásia Central.

Pelos dados disponíveis, parece claro que o Paraguai não abrigaria uma base ao estilo da Guerra Fria, com unidades de combate aquarteladas e, provavelmente, não uma base com pessoal militar norte-americano permanente. Possivelmente, seria uma base (ou bases) do último tipo mencionado acima. A principal seria Mariscal Estigarribia, na província de Boqueron, onde haveria um campo de pouso de porte, com hangares e radares de apoio. Segundo algumas fontes, ela estaria incompleta, mas,

se ampliada, poderia abrigar até dezesseis mil soldados.

Claro que não podemos saber o que se passa exatamente nos corredores do poder em Washington e Asunción, mas tal projeto, se existente, seria perfeitamente coerente dentro da estratégia global norte-americana descrita acima, já que deixaria uma base pronta para uso, mas inativa. Isso seria adequado, tanto porque não há nenhum indício de uma necessidade imediata de uma ação militar do Pentágono na região, como porque não haveria motivos para alarmar os governos regionais com uma presença militar ostensiva.

Além disso, os vínculos dos militares paraguaios com os norte-americanos são e têm se mantido intensos. Acordos de cooperação permitem um trânsito mais ou menos livre dos mesmos no país e as forças de segurança paraguaias são treinadas basicamente pelos Estados Unidos. A partir do Paraguai, os órgãos norte-americanos de combate ao narcotráfico e ao terrorismo mantêm vigilância sobre todo o Cone sul (especialmente sobre a Tríplice Fronteira) e manobras militares, com ênfase nesses tópicos, têm se sucedido nos últimos anos. Com essa influência, o Pentágono pode deixar aos militares paraguaios a tarefa de manter algumas instalações chave para quando e se eles precisarem ocupá-las.

Para o Paraguai, aceitar essa ingerência norte-americana é uma maneira de angariar fundos para as suas empobrecidas forças militares e de segurança, pressionar por algum tipo de acordo comercial favorável com os Estados Unidos e contrabalançar a hegemonia brasileira no país e dentro do Mercosul, conseguindo vantagens econômicas. É também uma forma de reafirmar a própria independência frente ao Brasil.

A sociedade paraguaia, realmente, vive uma relação curiosa com o vizinho maior brasileiro. Quem já visitou Asunción, leu os jornais locais e conversou com as pessoas nas ruas, percebe como as elites, e mesmo a população em geral, têm uma relação de admiração e ressentimento com o Brasil, muito semelhante com a que nós temos com os Estados Unidos. Assim, uma chance de afirmar a

independência e auferir vantagens é sempre bem vinda.

Que o Paraguai possa servir de ponte para ações antibrasileiras ou que possa mesmo sair da esfera de influência do Brasil é algo, contudo, inconcebível. O Paraguai depende econômica e politicamente do Brasil e mesmo as suas Forças Armadas têm vínculos fortíssimos com as brasileiras. Além disso, centenas de milhares de brasileiros vivem no Paraguai e muitos paraguaios no Brasil. O país faz parte do espaço geopolítico e econômico brasileiro e isso dificilmente será mudado.

Talvez o que mais incomode certos círculos políticos e militares brasileiros ao constatarem a

atividade militar dos Estados Unidos na nossa vizinhança (Colômbia, Equador, Peru, etc) não seja tanto o risco de uma invasão (inexistente ou, no máximo, potencial), mas a percepção de que, apesar de sermos o mais forte país da América do Sul, somos ainda incapazes, frente a um poder maior, de exercer a influência que gostaríamos na nossa própria vizinhança. Perceber isso até mesmo num dos poucos locais, o Paraguai, onde a influência brasileira parece consolidada, talvez seja doloroso demais para os que sonham com o Brasil entre as principais potências mundiais. Infelizmente, pretensões de poder demandam cacife para tanto e estamos ainda muito distantes disto.



## ***Como publicar Artigos em Meridiano 47***

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em Word 2000 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para [meridiano47@gmail.com](mailto:meridiano47@gmail.com) indicando na linha *Assunto* “Contribuição para Meridiano 47”.

## **A Comunidade Sul-Americana de Nações no contexto da política externa do Brasil**

**Carlos Ribeiro Santana\***

O presente artigo busca fazer um balanço sobre o significado da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações e da política externa do País frente ao tema. Todavia, convém ressaltar que apenas com o passar do tempo poderá ser analisada a medida do que realmente significou a reunião de Brasília, uma vez que ainda é longo o caminho para a consolidação definitiva do novo bloco sul-americano.

Nos dias 29 e 30 de setembro, foi realizada com sucesso a I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, criada por meio da Declaração Presidencial de Cusco, em 8 de dezembro de 2004. A Reunião teve lugar em meio à atmosfera política favorável na qual se busca o fortalecimento da identidade da América do Sul para a integração dos povos da América Latina. A essência da Comunidade Sul-Americana de Nações é o entendimento político e a integração econômica e social dos povos, tendo em vista o objetivo maior do desenvolvimento.

O atual Governo tem mantido política externa extremamente consistente com o desenvolvimento nacional. Nesse contexto, tem buscado ampliar as relações com os parceiros estratégicos, formar novas coalizões frente às estruturas hegemônicas do sistema internacional, com atenção especial ao nosso relacionamento com as nações-irmãs da circunvizinhança. Com efeito, por determinação constitucional, o Brasil deve buscar a integração latino-americana. Todavia, a determinação da diplomacia brasileira de construir relações positivas com os países sul-americanos não configura iniciativa exclusiva do Governo Lula.

Desde os anos 1980, com o início da aproximação entre os Presidentes Alfonsín e Sarney, o Brasil tem

empenhado-se na construção de espaço econômico integrado na América do Sul, objetivo consolidado com a criação do Mercosul, em 1991. Com o amadurecimento do Mercosul e o crescimento de sua agenda externa de negociação, os desafios e oportunidades que se colocam para o bloco e para a região passam, cada vez mais, a constituírem-se desafios comuns para todos os países da América do Sul. No tocante à construção do bloco sul-americano, o passo inicial para sua consecução foi lançado em setembro de 2000, durante a primeira cúpula de chefes de Estado da América do Sul, realizada em Brasília. A consolidação de um bloco sul-americano coeso fortalece o poder de negociação da região enquanto conjunto, uma vez que permite a melhor alocação dos esforços na busca de soluções para problemas estruturais da região, como o desenvolvimento e a necessidade de maior integração física entre os países.

Apesar de as cúpulas de chefes de Estado serem instrumento insubstituível na consecução de objetivos de política exterior no âmbito de iniciativas da envergadura do projeto da Comunidade Sul-Americana de Nações, é lugar comum afirmar que representam tão-somente exercícios de mera retórica. Todavia, pouco ou nada de retórica houve na última Cúpula, onde, para a surpresa de muitos, um chefe de Estado ameaçou não assinar os documentos do encontro, devido à falta de resultados mais concretos em relação à institucionalização da Comunidade Sul-Americana de Nações.

Os esforços empreendidos na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações visam a transformar o conceito geográfico de América do Sul em elemento operacional de

\* Diplomata e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. O presente artigo reflete apenas as opiniões pessoais do autor e não busca representar as posições oficiais do governo brasileiro.



resultados concretos dentro da atuação diplomática dos países da região. Um dos fundamentos da cooperação sul-americana é o esforço conjunto em vista do desafio comum do desenvolvimento e da integração do continente, o qual deve ser buscado em bloco, com a distribuição de benefícios para todos. Com efeito, a Declaração Presidencial adotada durante a Reunião consagrou a busca pela integração da região – com base na institucionalidade e tendo em vista a utilização de experiências bilaterais, sub-regionais e regionais existentes – como um dos principais objetivos da Comunidade Sul-Americana de Nações.

A América do Sul reúne o quinto maior PIB do mundo (US\$ 1,2 trilhão), além de possuir grandes reservas de gás, petróleo, água e biodiversidade. O bloco também defende democracia e identidade cultural como dois de seus aspectos gerais. Entre as iniciativas concretas em curso na área, pode-se citar a rodovia interoceânica, iniciativa de Brasil e Peru que, como o próprio nome sugere, ligará o Oceânico Pacífico ao Atlântico. Além disso, há perspectivas da assinatura de convênios de financiamento para projetos comuns entre o BNDS e a Comunidade Andina de Fomento. Pouco a pouco, a solidariedade entre os povos da região e a integração entre os Estados começam a tornar-se realidade no continente.

Entre os principais documentos aprovados durante a Reunião estão a Declaração sobre a Convergência dos Processos de Integração da América do Sul, que prevê a elaboração de estudos com o objetivo de lançar, de maneira gradual, zona de livre comércio sul-americana, bem como a promoção do crescimento e do desenvolvimento das economias dos países da América do Sul, sem descuidar da redução das assimetrias existentes entre os Estados; e a Declaração sobre a Integração na Área de Infra-Estrutura, a qual busca acelerar o processo de integração e de financiamento dos países da América do Sul, tendo em vista os projetos prioritários da integração física levados a cabo sob os auspícios da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Outros documentos importantes aprovados foram a Declaração Presidencial e a Agenda Prioritária, que identificam as seguintes áreas principais para a integração da região: saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, segurança cidadã, infra-estrutura de energia, transporte, comunicação e desenvolvimento sustentável; o Programa de Ação, que estabelece uma série de medidas concretas a serem levadas a cabo durante esta primeira etapa da Comunidade Sul-Americana; a Declaração sobre a Cúpula Sul-

## O que é o IBRI

*O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI.*

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, João Paulo Peixoto, Pedro Motta Pinto Coelho.

Para conhecer as atividades do IBRI, visite a homepage em <http://www.ibri-rbpi.org.br>

Americana de Nações – União Africana, no sentido da realização de uma cúpula entre a União Africana e a Comunidade Sul-Americana de Nações; e a Declaração sobre o Seguimento da Cúpula América do Sul – Países Árabes.

Por fim, não se pode deixar de mencionar o sucesso da Reunião em discutir uma agenda positiva, com resultados promissores em vários campos.

A Reunião esteve inserida no contexto da cooperação Sul-Sul, uma das diretrizes da Política Externa, refletindo novo marco no continente sul-americano: a aproximação de seus povos com o objetivo maior do desenvolvimento e da integração econômica e social da região. Unida, a América do Sul poderá defender com maior força seus objetivos e interesses.



***Assine a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI  
e adquira os livros publicados pelo IBRI***

Na **Loja do IBRI** é possível adquirir os livros editados pelo Instituto, assinar a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI* e inscrever-se em eventos promovidos pela Instituição. Visite o novo site do IBRI em <http://www.ibri-rbpi.org.br>.



# Mercosul para principiantes: custos e benefícios

Paulo Roberto de Almeida\*

Os benefícios do Mercosul precisariam, em algum momento, ser confrontados aos seus custos.

A despeito de todos os argumentos que destacam ou enfatizam, com maior ou menor grau de sinceridade ou racionalidade, as “bondades” do Mercosul, cabe reconhecer que toda situação de comércio preferencial, de exclusividade, portanto, comporta aspectos positivos e negativos. O que deve ser feito é uma avaliação honesta e objetiva desses prós e contras do processo integracionista, de qualquer processo de integração, aliás. O que não pode ser feito, seguramente, é ressaltar e elogiar os benefícios desse processo e deixar de lado os aspectos ou elementos menos positivos, que têm a ver, justamente, com a preferência artificial criada em favor de determinados setores ou ramos da economia, em detrimento de uma competição ampliada.

A competição, desde o final do mercantilismo, sempre foi reconhecida como uma das mais poderosas alavancas de progresso material e de inovação tecnológica, algo que depende, intrinsecamente, da liberdade dos mercados e da estabilidade de regras para gerar confiança nos parceiros e interventores desses e nesses mercados. Ora, ao definir regras de competição não tão amplas – ou livres – quanto desejável, os processos de integração diminuem o *quantum* de liberdade e de “multilateralidade” necessário para assegurar que a competição seja realmente levada ao ponto ótimo possível. Esse ponto é difícil de definir, uma vez que as situações de abertura unilateral e incondicional também apresentam certos custos que devem ser medidos em termos de empregos perdidos e de destruição de competidores iniciantes, o que geralmente é resolvido na prática por práticas e políticas de protecionismo *à la List*, isto é, de caráter

temporário e de tipo moderado. Nem sempre os governos, ou os lobbies que fazem pressão em torno deles, adotam a curva ideal de protecionismo decrescente, como geralmente praticado nos processos de desenvolvimento gerado e gerido de forma autônoma: pode ocorrer de essas práticas serem prolongadas indefinidamente, com perdas para o país e os consumidores.

O fato é, porém, que os processos de integração, todos eles, tendem a gerar impulsos protecionistas, para dentro e para fora do próprio processo em causa. A esses custos diretos, em termos de segmentação e cartelização de mercados, devem ser acrescentados os custos indiretos da burocracia regulacionista, nos planos nacional e regional, que tendem a congelar situações competitivas que não são as do maior bem-estar possível, mas sim as existentes no momento da negociação da abertura recíproca de mercados. Isso gera um baixo dinamismo econômico que tende a ser cumulativo, descolando o bloco em questão das pressões competitivas de outra forma advindas da economia mundial.

Em resumo, excessos integracionistas, em contraposição à abertura unilateral ou negociada, ainda que moderada e restrita, podem representar custos reais para os sistemas produtivos nacionais, ademais de reduzirem os ganhos de bem-estar dos consumidores nacionais. Pode-se dizer, portanto: integração, OK, *ma non troppo*, sobretudo aquela do tipo exclusivo e excludente.

**O Mercosul não é um instrumento de desenvolvimento nacional; ele é um mecanismo de liberalização comercial.**

Parece evidente que um processo de integração não pode substituir, por seu próprio mérito, projetos

\* Diplomata de carreira e Doutor em Ciências Sociais. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor (pralmeida@mac.com).

ou processos de desenvolvimento nacional. Esses processos atuam na interface do comércio exterior, dos investimentos, de acesso a novas tecnologias, mas a dinâmica principal do desenvolvimento tem a ver com a capacitação (sempre interna) dos recursos humanos e materiais engajados na definição de políticas adequadas de criação de novas oportunidades de emprego e, portanto, de crescimento da produção e da renda.

Tentar fazer do processo de integração um instrumento de desenvolvimento, em sua dimensão própria, representa exigir em demasia desse processo, tentar fazê-lo cumprir uma missão histórica que não é a sua. Políticas de desenvolvimento devem ser definidas pelas autoridades econômicas e políticas nacionais, de acordo com um leque, ou um coquetel, de medidas do mais variado sabor: políticas macro e micro, medidas setoriais, sobretudo aquelas que incidem sobre os fatores principais de crescimento e de desenvolvimento: o aumento das taxas de produtividade do trabalho humano, o que tem a ver, basicamente, com o incremento da qualidade da educação e da formação técnico-profissional da mão-de-obra do país em causa.

O Mercosul deveria ficar restrito, tanto quanto possível, aos objetivos fixados originalmente no TA: liberalização comercial, formação de um mercado comum, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, enfim, objetivos limitados, que têm a ver mais com o bom desempenho das políticas globais e setoriais (sobretudo comerciais), do que com a mudança social e redistributiva implícita a todo e qualquer processo de desenvolvimento.

**O Mercosul não é uma instituição de caridade (e nem se deveria cogitar de criar uma).**

Transferência de renda dos mais ricos para os mais pobres pode e deve ser feita, desde que

obedecendo a certos critérios redistributivos que levem em conta as disparidades reais entre indivíduos – o que geralmente é medido pela renda per capita – e desde que exista, de fato, recursos disponíveis para esse tipo de política assistencial. Do contrário seria melhor basear-se em velhos mecanismos de mercado, bem mais eficientes do que os governos, para gerar maiores oportunidades de emprego e de criação de riqueza.

Fundos de desenvolvimento, quaisquer que sejam suas regras específicas, dependem de um provedor principal de recursos, que aceite a relativa assimetria implícita nesses mecanismos de transferência de renda, geralmente alguma economia mais poderosa que consinta, democraticamente, nessa transferência. Não parece existir tal situação no Mercosul, região onde as disparidades entre os países são menos importantes do que aquelas existentes, por exemplo, entre regiões brasileiras – entre o Nordeste e o Sudeste e o Sul, para ser mais claro – e onde os indicadores sociais e de renda per capita dos países supostamente beneficiários da ajuda – os menores – superam amplamente aqueles existentes nessas regiões mais atrasadas do Brasil. A suposta “generosidade” de políticas assistencialistas desse tipo não contribui necessariamente para gerar riquezas permanentes ou situações de equilíbrio dinâmico no processo de integração. De resto, assimetrias são inerentes a toda e qualquer situação sistêmica, confrontado sempre países e economias com dotações desiguais, diferentes entre si, que conformam precisamente a base das vantagens ricardianas existentes (e adquiridas, dinamicamente), bem como as alavancas necessárias ao estabelecimento de relações de intercâmbio entre eles.

Brasília, 4 de outubro de 2005.



## **Inteligência Financeira no Brasil: o curioso papel da soft law**

**Felipe Kern Moreira\***

A realidade da criminalidade transnacional opera em um ambiente internacional anárquico e interdependente. Apesar das conseqüências do crime organizado, da lavagem de dinheiro e da corrupção fazerem-se sentir, principalmente, dentro da esfera estatal, somente é possível confrontar estas novas ameaças mediante políticas de cooperação. Contudo, as ações de cooperação podem assumir tanto as matizes de tratados internacionais como as de ações coordenadas não fundamentadas em compromissos positivados. O fator de legitimidade que leva a comunidade internacional à adoção de um padrão de comportamento a partir de recomendações contidas em documentos políticos diz respeito ao fenômeno reconhecido sob o conceito de *soft law*.

O advento das *unidades de inteligência financeira* nacionais e a realidade da cooperação entre elas constitui uma história interessante a ser contada. Os países integrantes do G7, conscientes de que políticas convencionais de cooperação estatal restavam por vezes ser inócuas, criaram um organismo de cooperação intergovernamental denominado *Financial Action Task Force – FATF* ou *Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI*, que estabelece padrões e desenvolve e promove políticas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Presentemente, conta com 33 membros: 31 países e governos e duas organizações internacionais.

O modelo de atuação estatal proposto pelo GAFI centra-se em medidas estratégicas a serem tomadas no setor financeiro como regras de identificação do cliente e de manutenção de arquivos, regime de comunicação de transações suspeitas, e a criação de uma unidade de inteligência financeira. Do ponto de vista prático, o GAFI estabelece *Recomendações* – esta é a nomenclatura utilizada – a serem incorporadas

aos ordenamentos jurídicos ou gerarem comportamento estatal. O sistema funciona de forma bastante simples: os países *cooperantes* criam leis para que as instituições financeiras estabeleçam critérios mais apurados de identificação de clientes para que inequivocamente possa-se saber a origem de transações financeiras. Além disso, marcos normativos estabelecem limites de montantes para uma operação financeira ser considerada suspeita, normalmente divididos por área como imóveis, pedras preciosas, transação em espécie, etc. Por fim, soma-se a este aparato a atuação de uma unidade de inteligência financeira que é a instância burocrática – estatal que detém a competência para receber as informações dos bancos sobre transações suspeitas, organizar estes dados e se necessário acionar outras agências para medidas necessárias. As unidades de inteligência financeira – UIFs podem estabelecer cooperação entre si e pode ser mais fácil a comunicação entre UIF's do que entre a UIF e outras instâncias burocráticas nacionais. Em síntese, o GAFI entende que a eficiência do combate aos ilícitos transnacionais procede-se mediante o impedimento de acesso ao recurso financeiro que os tornem factíveis.

Grande parte da corrupção identificável, e portanto punível, permanecia, antes da adaptação às recomendações do GAFI, em nível subcutâneo em relação à atividade jurisdicional do Estado, devido à incapacidade dos órgãos de controle em vencer o sucedâneo do interesse privado, mesmo considerando que o interesse na maior parte das vezes na informação fiscal ou bancária é público, pois se refere aos crimes de lavagem de dinheiro e, conseqüentemente, diz respeito à repatriação de dinheiro sujo, oriundo da sonegação, do tráfico, da corrupção ou outras fontes ilícitas. O fator que merece atenção é justamente o quanto as *Resoluções* do GAFI atuam como *soft law*,

\* Mestre e Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB.

ou seja, como atos concertados não convencionais, nos ordenamentos jurídicos nacionais. O GAFI nada mais é do que um organismo – e não uma organização internacional – composta por uma parcela relativamente pequena de países. Ocorre que a legitimidade que gozam seus membros no sistema internacional é tal que suas recomendações são adotadas amplamente pela comunidade internacional em certo sentido até com maior eficiência que muitos tratados multilaterais.

A forma como o Brasil reagiu às recomendações do GAFI demonstra a lógica interna da atuação da *soft law* enquanto fonte não convencional de direito internacional. O Brasil criou sua unidade de inteligência financeira em 1988 mediante a Lei 9.613, sob a nomenclatura de Conselho de Controle das Atividades Financeiras – COAF. Complementando o processo, na esfera normativa interna foram criadas duas Leis Complementares (104 e 105/2001) a fim de regulamentar a matéria das hipóteses em que o direito ao sigilo bancário e fiscal pode ser “violado”. Como a aprovação das Leis Complementares operou-se no sentido de atender também à demandas internacionais e por outro lado a Constituição brasileira possui regras de proteção do sigilo nas suas previsões acerca dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, X, e XII), surgiram diversos questionamentos no Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade das Leis Complementares. Ressalte-se a capacidade que a *soft law* possuiu de influenciar o processo

legislativo nacional, ou seja, de gerar comportamento estatal, prescindindo até mesmo de um debate constitucional mais sedimentado.

Outro fato interessante diz respeito ao relatório publicado em junho de 2005 pelo Fundo Monetário Internacional sobre combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo que critica o Brasil por limitar o trabalho de autoridades fiscais, não avançar na retificação de uma resolução do Conselho de Segurança sobre o tema e não exigir dos bancos maior comprometimento contra a abertura de contas em nome de ‘laranjas’. Na realidade o relatório foi elaborado pelo GAFI e o documento em sua apresentação refere que seu teor não reflete a visão do FMI ou do governo brasileiro. Parece que no mínimo o FMI possui interesse em divulgar a informação. Mas, enfim, o que legitima o cumprimento de normas não convencionais, não baseadas no princípio do ‘*pacta sunt servanda*’? Em última instância, pergunta-se por que países – não só o Brasil – obedecem documentos políticos como se contratos assumidos o fossem. De fato, sendo difícil apontar inequivocamente a lógica racional do interesse estatal em comportar-se de determinada maneira poderíamos supor que o motivo oscila entre o interesse em cooperar para a diminuição dos ilícitos transnacionais ou evitar consequências sistêmicas como um relatório adrede *admoestativo* divulgado pelo Fundo Monetário Internacional suficientemente capaz de influenciar a opinião de investidores.



## Sobre Meridiano 47

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído exclusivamente em RelNet – Rede Brasileira de Relações Internacionais ([www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br)), iniciativa da qual o IBRI foi o primeiro parceiro de conteúdo. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (*Portable Document Format*) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software *Adobe Acrobat Reader*, versão 3.0 ou superior, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

© 2000-2005 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

## O dragão em sua jaula

Matias Spektor\*

Condoleeza Rice, secretária de Estado dos EUA, encerrou sua segunda visita a China, Japão e Coreia do Sul em menos de cinco meses. A motivação imediata é o reestabelecimento de negociações com a Coreia do Norte para que esta abandone seu programa nuclear.

Os estrategistas de Washington consideram que uma Coreia do Norte “nuclear” representa uma ameaça inaceitável à estabilidade asiática: a posse de armas nucleares pelo regime ditatorial de Pyongyang incentivaria dois de seus vizinhos – Coreia do Sul e Japão – a se armar também, ativando uma perigosa corrida armamentista na região. Na esteira dos atentados de 11 de setembro, a Casa Branca também suspeita de que o governo de Kim Jong-Il possa facilitar a venda de material nuclear a outros países e a grupos terroristas.

Para Jong-Il, abrir mão do programa nuclear pode significar o fim da carreira política. Sem a proteção da União Soviética, desde a década de 1990, a Coreia do Norte conta somente com a proteção da cartada nuclear. Seus líderes veem os EUA como um predador potencial, e sua população é obcecada com a possibilidade de uma invasão estrangeira – um medo que não é infundado, tendo em vista a recente ocupação norte-americana do Iraque e do Afeganistão. Para os líderes da Coreia do Norte, assim como para os do Irã, ter armas nucleares, ou ao menos ter capacidade de construí-las rapidamente, continua a ser a fórmula mais eficiente para barrar os desígnios da Casa Branca.

A disputa entre EUA e Coreia do Norte pelo programa nuclear desta última já se arrasta há mais de vinte anos. Em 1994, o então presidente Bill Clinton negociou um exitoso acordo-marco que garantia a soberania norte-coreana em troca do abandono de suas ambições nucleares. Mas, em 2002, o esquema

fracassou em meio a suspeitas de ambos os lados e à violação de seu espírito e letra. Nos últimos três anos, quatro rodadas de negociações fracassaram: os EUA exigem desarmamento antes de qualquer garantia de não-agressão ou incentivo econômico, enquanto a Coreia do Norte quer estar segura de que não será bombardeada antes de sentar à mesa de negociações.

Nos últimos meses, entretanto, os norte-coreanos aceitaram a proposta de retomar as negociações com os EUA, das quais também participam Coreia do Sul, Japão, China e Rússia. E em poucos dias, houve avanços significativos. A Casa Branca disse não ter intenções de agredir a Coreia do Norte já que se trata de um país soberano – um gesto calculado para reverter a postura norte-americana de janeiro passado, quando Condoleeza Rice chamou o país de ‘reduto de tirania’. Enquanto isso, Bush deixou de referir-se a Kim Jong-Il como ‘um homem perigoso’ para chamá-lo de ‘Senhor’. A nova postura trouxe dividendos imediatos: Jong-Il adotou um tom mais conciliatório, aceitou mais uma rodada de negociações e tem mantido aberto o canal informal de conversas com o governo Bush em sua representação diplomática perante as Nações Unidas, em Nova Iorque.

Mas o sucesso dessas negociações pende por um fio. A linha-dura norte-americana afirma que o gesto de Pyongyang é apenas uma armadilha para ganhar tempo na produção de armas nucleares. A hipótese não pode ser descartada – há bons motivos para desconfiar de Pyongyang: afinal de contas, em 2002, seus líderes foram forçados a admitir, com base em provas coletadas pelo serviço de inteligência norte-americano, que o país mantinha um programa secreto de enriquecimento de urânio. Da mesma forma, documentos recentemente abertos à pesquisa em arquivos soviéticos revelam que, ao longo dos anos da Guerra Fria, a Coreia do Norte não hesitou em usar

\* Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Oxford (Inglaterra).

mentiras e extorsões como instrumentos normais de diplomacia em seu relacionamento com Moscou, seu principal aliado e protetor. Tal ambiente de incerteza fortalece os membros do governo Bush que advogam uma abordagem de poucas concessões. Por sua vez, a linha-dura norte-coreana acredita que os EUA não estão dispostos a tratar o país como um Estado soberano e negociar em condições de igualdade, tentando impôr-se pela força. Se esse grupo vencer o debate interno em Pyongyang, será muito difícil que o país aceite abandonar a opção nuclear.

Nessa negociação, o que está em jogo na perspectiva de longo prazo é o desenho de um novo mapa estratégico para uma região que promete ser o principal teatro de instabilidade no século 21.

### *O problema da China*

O maior desafio ao poder norte-americano nas próximas décadas não emana da Coreia do Norte, mas da China. A China é o único poder asiático capaz de transformar sua vizinhança numa esfera de influência direta. Para isso, ela teria que resolver os vários problemas que enfrenta na região. O país compartilha fronteiras, muitas das quais disputadas, com 13 vizinhos. A China também considera haver perdido parte significativa de seu território no último século: ela reclama Taiwan e uma série de ilhas menores em sua vizinhança.

Mas, ao menos por enquanto, a capacidade de projeção de poder militar da China é limitada. Suas armas são obsoletas, e seu gigantesco exército carece de treinamento para um cenário de conflito armado com os EUA, que até o momento têm assegurado a independência *de facto* de Taiwan. Por isso, muitos acreditam que a China de hoje não tem condições de transformar-se em potência hegemônica em sua região.

Entretanto, os estrategistas norte-americanos concordam que a China continuará crescendo economicamente e que isso a levará a ampliar suas ambições internacionais. Eles crêem que, à medida em que o país cresça, seus interesses entrarão em conflito com os dos EUA. Por isso, o anúncio em

Pequim de um aumento de 12.6% no orçamento militar – o terceiro maior do planeta – atizou ainda mais os que alertam contra o perigo chinês.

Até o momento, os EUA têm lidado com a China mediante duas táticas complementares. Por um lado, uma política de contenção para dificultar a potencial expansão territorial que transformaria a China na potência asiática incontestada. Por outro, uma política de engajamento que oferece ao país incentivos econômicos e políticos para que seus líderes se sintam satisfeitos com os níveis atuais de poder, influência e prestígio no mundo. A estratégia é fazer com que a China se interesse por preservar a ordem internacional vigente e resista a tentação de revertê-la.

### *Contenção*

A atual política de contenção data dos anos da Guerra Fria. Já naquela época, os EUA eram o pivô da estabilidade asiática. Sua rede de soldados na região chegava a 100 mil, e Washington era a principal fonte de segurança de Taiwan, Coreia do Sul e Japão. O governo Bush fortaleceu essa orientação ao chamar a China de 'rival estratégico' – uma etiqueta que lembra a contenção norte-americana da expansão soviética após a Segunda Guerra Mundial.

Bush também introduziu novos instrumentos de contenção. Um deles é o incomum alinhamento norte-americano com a Índia – único país asiático capaz de ombrear a China em população e recursos. Durante os últimos cinquenta anos, o relacionamento EUA-Índia foi tradicionalmente distante e desconfiado. Mas Bush o rebatizou de 'parceria estratégica', e o Departamento de Estado passou a apoiar, nos bastidores, a candidatura indiana a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Em recente visita a Nova Délhi, Condoleezza Rice chamou seus anfitriões de 'poder global', satisfazendo a demanda indiana por reconhecimento de seu suposto *status* especial na comunidade das nações. Bush também aceitou repassar tecnologia nuclear civil para Nova Délhi, um gesto sem precedente na história da política exterior norte-americana. Na Índia, o governo



abandonou o discurso terceiro-mundista e de não-alinhamento que moldou a identidade da política externa indiana durante a era Nehru/Indira Ghandi (1947-1977). A nova cartada da diplomacia indiana é proclamar-se a 'maior democracia do mundo' – uma ilustração perfeita de como alguns países podem beneficiar-se da retórica norte-americana de 'promoção da democracia'. Mas o alinhamento Washington–Nova Déli ainda é frágil e incerto, dada a história de desconfiança mútua e a existência de inúmeros interesses divergentes.

Outro instrumento de contenção é a renovação da já tradicional aliança entre EUA e Japão. Com sinal verde de Washington, Tóquio aproveitou o contexto dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001 para desenvolver a política de segurança mais assertiva que já viveu desde o fim da guerra em 1945. Nos últimos quatro anos, o Japão passou a utilizar extensivamente sua Marinha e Aeronáutica para missões de patrulhamento na Ásia. O país deu apoio logístico à ocupação do Afeganistão, enviou tropas ao Iraque, desenvolve um sistema anti-mísseis com os EUA e, pela primeira vez, anunciou que, caso a China agrida Taiwan, suas forças fecharão trincheiras com as norte-americanas. Para muitos especialistas, a era do Japão não-militarizado está com seus dias contados. Daí o apoio norte-americano às pretensões japonesas por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. A China tem bons motivos para ver o Japão como um inimigo natural. Afinal de contas, o Japão a ocupou militarmente durante um século, e seu império chegou a estender-se do Oceano Pacífico ao Índico, enclausurando a China pelo mar.

O terceiro instrumento de contenção é o relacionamento entre EUA e Austrália, país que vem aumentando suas responsabilidades na Ásia exponencialmente desde os atentados terroristas de setembro de 2001. Hoje, a Austrália mantém soldados espalhados ao longo das várias ilhas e ilhotas de sua vizinhança cujos governos são considerados 'falidos'. Logo após o *tsunami* que devastou grande parte dos litorais asiáticos em 2004, os EUA mobilizaram sua força militar e sua ajuda humanitária numa coalizão

envolvendo Índia, Japão e Austrália, mas excluindo a China.

Movimento similar ocorre com os reforçados laços entre EUA e Indonésia, um dos países mais poderosos da região, que tem muito a ganhar do alinhamento com Washington. Recentemente, a Casa Branca levantou o embargo à venda de armamentos para o governo de Jacarta. A rede de contenção ora desenvolvida pelo governo Bush também inclui países menores: em maio, o número dois do Departamento de Estado, Robert Zoellick, visitou Tailândia, Filipinas, Vietnã, Malásia e Singapura para renovar as alianças com esses países, agora sob o guarda-chuva conceitual do anti-terrorismo.

De todas as iniciativas de Washington para cercar Pequim politicamente, a mais difícil tem sido a operação de convencimento da Europa. Depois do massacre da Praça da Paz Celestial, em 1989, na qual a ditadura chinesa silenciou um protesto popular, o Ocidente impôs um embargo à venda de armamentos de alta tecnologia para a China. Agora, os europeus querem levantar o embargo de olho no inflado gasto militar chinês. A ministra da Defesa da França, Michèle Alliot Marie, ainda argumenta que se o embargo for levantado, o Ocidente poderá ao menos controlar o tipo de armamento ao qual a China tem acesso. Se o embargo permanecer intocado, raciocina, então a China terá um incentivo para desenvolver sua própria tecnologia em armas, tornando o país ainda mais ameaçador.

A atual expansão da presença norte-americana na Ásia não é sem precedentes. O governo Bush tem feito o mesmo na Ásia Central e no Oriente Médio. Atualmente, há tropas norte-americanas controlando territórios no Afeganistão e Iraque, bases militares semi-permanentes na Geórgia, além de pessoal instalado no Uzbequistão e uma íntima aliança com o Paquistão. Em apenas uma década, os EUA substituíram definitivamente os poderes imperiais tradicionais nessas regiões (Grã-Bretanha e Rússia).

O mapa da contenção da China é claro: uma Índia suficientemente fortalecida no sudoeste, um Japão crescentemente militarizado a leste, Indonésia

e Austrália ao sul, e um punhado de nações menores em volta do dragão. O norte fica por conta da Rússia, que compartilha com a China a mais extensa e mais volúvel fronteira do planeta.

### **Engajamento**

A segunda perna da estratégia norte-americana para lidar com a China é o engajamento. A política consiste em envolver o país numa rede de incentivos para que seus líderes queiram, voluntariamente, manter o *status quo* atual. Tais incentivos são econômicos, militares, culturais e diplomáticos.

Economicamente, os EUA têm se esforçado para aumentar a interdependência com a economia chinesa. Assim, Washington financia um déficit de 160 bilhões de dólares na balança comercial bilateral. Além disso, a Casa Branca foi a principal propulsora da incorporação da China na Organização Mundial de Comércio (OMC). Muitos oficiais em Washington vêem com bons olhos o crescente intercâmbio comercial entre China por um lado e Índia e Japão, por outro. A lógica é a do liberalismo: a modernização da economia de um país levará a crescentes pressões domésticas por liberalização política e, no fim das contas, por democratização. E democracia, interdependência econômica e participação em organismos internacionais, diz o argumento, têm efeitos pacificadores sobre a política externa de um país. Segundo essa linha de pensamento, a melhor maneira de assegurar uma China auto-controlada na Ásia é aumentar a exposição do país ao crescimento econômico e a regras multilaterais. Os críticos dessa visão sustentam que o maior risco é, justamente, o da democratização: num país tão grande e de população tão numerosa, a luta competitiva pelo voto do eleitor reacenderia o sentimento nacionalista – potencial estopim de uma política externa agressiva.

Do ponto de vista militar, Washington e Pequim têm cooperado intensamente em questões como terrorismo internacional, serviços de inteligência e treinamento para operações de paz. A política cultural norte-americana para a China tem sido igualmente

cooperativa. Além dos laços já existentes em esportes, turismo e manifestações artísticas, as universidades de ponta dos EUA têm funcionado como principal berço educacional da nova geração da elite chinesa.

Os EUA também têm utilizado os gestos da diplomacia para facilitar a socialização da China no atual ordenamento global. Washington declara publicamente que está lidando com uma grande potência, outorgando a Pequim o prestígio que seus líderes sempre ambicionaram.

Contenção e engajamento são duas faces da mesma moeda. É com esses instrumentos que os EUA tentarão manter o dragão chinês em sua jaula, mesmo quando ele possa (e queira) expandir suas ambições internacionais.

É por isso que a política da Casa Branca para a Coreia do Norte deve ser compreendida no marco mais amplo da estratégia norte-americana para a China.

### **Janela de oportunidade**

Para os EUA, a difícil negociação com a Coreia do Norte representa uma janela de oportunidade única para acomodar a China.

À China não interessa uma Coreia do Norte nuclear – isso somente incitaria Japão e Coreia do Sul a se aproximar ainda mais dos EUA e, possivelmente, a desenvolver tecnologia nuclear também. Entretanto, os líderes chineses preferem um vizinho “nuclearizado” do que o colapso do regime de Jung-Il. Para os estrategistas chineses, o fim da ditadura no vizinho paupérrimo possivelmente levaria a uma desastrosa corrida de refugiados em direção à fronteira chinesa. Portanto, para a China, o objetivo prioritário é manter o regime vizinho em pé, mas “desnuclearizado”.

Ao longo dos últimos meses, o governo Bush tem tentado mostrar à liderança em Pequim que somente ela tem a influência necessária para trazer o regime de Pyongyang de volta à mesa de negociações. O raciocínio faz sentido: a China ainda é a principal fonte de apoio diplomático e econômico da Coreia do Norte e, portanto, é a China que Kim Jong-Il ouvirá com mais atenção.

Mas há dois obstáculos. O primeiro é a capacidade real que a China tem de convencer Jong-Il. Apesar de Pequim ser incontáveis vezes mais poderosa que Pyongyang, a diplomacia norte-coreana tem sido extremamente eficaz em negociar com seus parceiros mais poderosos. Numa escalada diplomática entre os dois países, quem mais tem a perder é Pequim: se Pyongyang recusar as imposições de seu poderoso vizinho, ficará evidente que a China está longe de ser a potência que todos pensam que é; se Pequim decidir usar meios coercitivos, assustará as outras nações pequenas da região, levando-as a resistir à expansão da influência chinesa na Ásia a todo custo.

O segundo obstáculo é a capacidade que a Casa Branca tem de controlar as ações de seu aliado na região, a Coreia do Sul. A Coreia do Sul nasceu da partilha da península coreana em 1953 e, desde aquele momento, é um Estado-cliente dos EUA. A fronteira que divide com a Coreia do Norte é a mais armada do planeta e é vigiada por 30 mil soldados norte-americanos. Apesar da aliança militar com Washington, Seul tem mostrado autonomia crescente. Numa pesquisa de opinião publicada neste ano, a população sul-coreana disse temer mais o poder dos EUA e do Japão do que o da Coreia do Norte, mesmo que esta disponha de armas nucleares.

Os diplomatas sul-coreanos aprenderam muito com a reunificação da Alemanha, que também havia sido partida ao meio após uma guerra. Assim como o governo de Bonn desenvolveu uma *Ostpolitik* para atrair Berlin e, no fim, reunificar os dois Estados, Seul desenvolve uma *Nordpolitik* para atrair Pyongyang. Há um mês, por exemplo, a Coreia do Sul anunciou estar disposta a providenciar toda a energia elétrica que seu vizinho ao norte precisar, caso aceite deixar de lado seu programa nuclear. Seul também anunciou novas medidas que facilitam o reencontro de parentes separados antes da guerra. Mas a Washington não interessa a reunificação neste momento porque, caso ocorra, haverá pressões formidáveis para a retirada de suas tropas da península coreana. Especialistas norte-americanos acreditam que, caso os EUA sejam postos para fora de lá, estariam dadas as condições para o pior cenário: o retorno da tradicional competição por influência entre as três potências asiáticas – China, Japão e Rússia. Por isso, parte da capacidade norte-americana de lidar com a Coreia do Norte dependerá, também, do grau de autonomia ensaiada pela Coreia do Sul.

Tudo indica que o novo jogo da estabilidade asiática acabou de começar.



## **Meridiano 47**

**Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**ISSN 1518-1219**

**Editor:** Antônio Carlos Lessa

**Editor-adjunto:** Virgílio Arraes

**Editor-assistente:** Rogério de Souza Farias

### **Conselho Editorial:**

Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Argemiro Procópio Filho,

Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, João Paulo Peixoto, Tânia Pechir Manzur.

**Projeto Gráfico:** Samuel Tabosa de Castro – [samueltabosa@ig.com.br](mailto:samueltabosa@ig.com.br)